

정책브리핑



정책브리핑 | 2024-7호 | 2024년 5월 8일 | 발행처 민주연구원 | 발행인 이한주 | idp.theminjoo.kr

22대 국회의원 총선 평가와 과제

한상익 수석연구위원 (정치학 박사)

《요약》

■ 22대 국회의원 총선거는 민주화 이후 야권의 최대 승리, 헌정 사상 최초의 제1야당 과반 의석 달성, 대통령 임기 중간선거 사상 최대 패배로 귀결

- 제1야당인 민주당이 의석의 58.3%, 야권 전체가 개헌선에 조금 못 미치는 64.0%를 점유
 - 제1야당이 과반 의석을 차지한 헌정 사상 최초의 선거이자 민주화 이후 처음으로 야권이 의석의 60% 이상을 점유

■ 총선 승패를 가른 핵심 요인은 다음의 세 가지로 대별할 수 있음

- 윤석열정부의 무능, 무책임, 무도한 불통 국정운영에 대한 국민의 심판 의지
 - 대통령 직무 수행 부정 평가 우위가 박근혜 전 대통령 탄핵 이전 3개월 수준으로 유지
- 야당의 선거 리더십과 메시지 전략의 완승
 - 야당들이 안정된 선거 리더십, 민첩한 선거 리더십과 일관된 메시지를 보인 반면 여당은 리더십 역량 부족과 갈팡질팡 야당 비난 메시지로 시종
- 민주당과 국민의힘 간 큰 차이가 난 선거 돌발 변수 관리 능력
 - 선거 기간 중 나타난 후보, 상황 돌발 변수를 관리하는 능력에서 큰 차이를 보임

■ 22대 총선은 대통령 리더십에 대해 분노한 유권자(Angry Voters) 심판이며, 승리한 민주당과 패배한 윤석열정부/국민의힘에 절박한 과제를 부여

- 민주당의 승리는 윤석열정부 심판의 도구적 지지에 힘입은 바가 큼
 - 강력한 정치력으로 총선 민의인 민생 활력 제고와 윤석열정부 심판 및 국정운영 변화를 주도해야 성과로 평가받을 수 있음
- 윤석열정부/국민의힘은 대통령 리더십과 국정운영 방식의 전면 쇄신 과제에 직면
 - 대통령의 진심어린 반성과 변화 의지, 집권당이 대통령에 순종 타성을 극복하고 변화를 과감하게 견인할 수 있는가가 핵심

▶ 키워드: 22대 총선거 평가, 22대 총선거 승패 요인, 총선 민의의 의미와 과제

♣ 이 글의 내용은 연구자의 의견이며, 민주연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

□ 22대 국회의원 총선거 결과

1. 민주화 이후 야권/야당의 사상 최대 승리

- 민주화 이후 총선에서 야권/야당의 사상 최대 승리이자 대한민국 헌정 역사상 최초로 제1야당이 단독 과반 의석을 점유한 선거
 - 이승만 정권의 민간독재, 박정희/전두환 정권의 군부 독재 시기는 부정선거와 2인 중선거구제+유정회/전국구 제도로 민의가 왜곡되었기 때문에 제대로 국민의 의사가 불완전하게 반영
 - 국민 다수의 의사가 의석으로 연결되는 13대 국회부터의 총선거 사상 야권이 전체 의석의 64%, 대한민국 헌정 사상 제1야당이 전체 의석 대비 58.3%의 단독 과반 의석을 얻은 최초의 선거

표1) 민주화 이후 국회의원 총선거 전체 야당 및 제1야당 획득 의석(의석 비율)

구분	13대	14대	15대	16대	17대
야당 전체 의석수	165 (55.2%)	129 (43.1%)	144 (48.2%)	136 (49.8%)	145 (48.5%)
제1야당 의석수	70 (23.4%)	97 (32.4%)	79 (26.4%)	133 (48.7%)	121 (40.5%)
구분	18대	19대	20대	21대	22대
야당 전체 의석수	121 (40.5%)	145 (48.1%)	167 (55.7%)	115 (38.3%)	192 (64.0%)
제1야당 의석수	81 (27.1%)	127 (42.3%)	123 (41.0%)	103 (34.3%)	175 (58.3%)

(무소속 당선인 제외/21대,22대 총선은 각 위성정당 의석 포함, 출처: 중앙선거관리위원회 역대 선거 결과 합산)

2. 대통령 임기 중간선거(집권 2년~4년차) 사상 최대 패배

- 대통령에 대한 중간 평가인 임기 중간 선거(집권 2년~4년차)에 치러진 총선거 중 집권 여당이 가장 큰 패배를 기록한 선거
 - 신임 대통령에 대한 기대 효과가 작용하는 1년차와 대통령 레임덕 시기인 5년차를 제외한 대통령 중간 평가 성격의 선거인 16대, 17대, 20대, 21대, 22대 총선거 중 여당이 과반을 얻은 선거는 17대(노무현정부), 21대(문재인정부)밖에는 없으며 원내 1당이 된 선거도 15대(김영삼정부)뿐임
 - 2000년대 이후 보수정부는 중간평가 성격의 총선(20대, 22대)에서 항상 패배했으며 특히 22대 총선에서는 의석의 40%선도 넘지 못해 민주화 이후 집권당 중간선거 사상 최대의 패배를 기록
- 대통령 임기 중간 선거에서 집권당의 패배는 대통령 국정운영에 대한 평가로 간주되며, 민주화 이후 사상 최악의 패배를 기록했다는 것은 윤석열 대통령의 국정운영에 대한 국민의 중간 평가가 사상 최저 수준임을 의미

- 대통령 국정 운영 평가 변수가 다른 선거 변수를 압도하는 상황이 지속되었기 때문에 22대 총선은 이미 선거 국면 돌입 이전에 집권당의 패배가 예정된 선거
 - 대통령 국정운영에 대한 중간 평가 성격인 임기 중간 선거라는 선거 특성과 매우 낮은 대통령 직무수행 평가 여론을 종합할 때, 윤석열 대통령의 국정 운영 능력과 성과에 대한 지속적이고 광범위한 심판론이 22대 총선의 승패를 조기에 규정

2. 선거 리더십과 메시지 전략에서 민주당과 조국혁신당의 완승

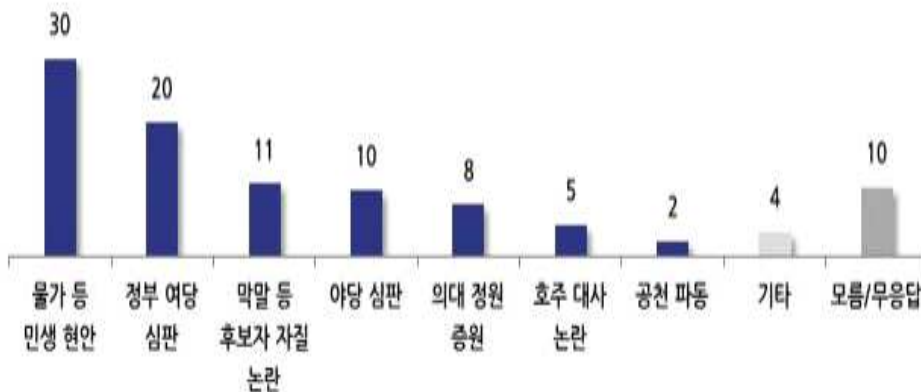
- 민주당은 선거 운영에서 안정된 리더십을, 조국혁신당은 민첩한 리더십을 보인 반면 국민의힘은 불안정한 개인 리더십에 의존
 - 민주당은 선거 총괄 및 주 공격수 이재명 대표-전략 및 위기관리 이해찬 전 대표-레드팀 및 지역 지원 김부겸 전 총리의 안정된 삼각 편대로 선거 리더십을 안정화
 - 조국혁신당은 신생 비례 정당으로서의 장점을 극대화해 지역 순회와 이슈 대응에서 민첩한 리더십을 보여줌
 - 국민의힘은 한동훈 총괄선대위원장의 개인기에 전적으로 의존하고 윤석열 대통령과의 갈등 국면에서 소극적 리더십을, 선거 전략과 운영에서는 미숙한 리더십을 보여 기존 열성 지지층 이외의 추가 지지를 획득하는데 실패
- 민주당, 조국혁신당, 개혁신당은 국민의 윤석열정부 심판 정서에 부응하는 전략적인 메시지를 일관성 있게 유지한 반면, 국민의힘은 집권여당이 가져야 할 안정 메시지는 고사하고 지지층의 이념적/감성적 혐오에 부응하는 메시지도 일관성을 획득하지 못함
 - 민주당은 선거 민심에 부합하는 심판론 메시지인 ‘못살겠다 심판하자.’로 전체 선거를 관통하면서 집권당 및 보수 언론이 끊임없이 시도한 야당 도덕성 프레임으로의 전환에 말려들지 않았음
 - 조국혁신당과 개혁신당은 윤석열 대통령에 의한 피해자이자 가장 강력한 반윤석열 대통령 책임자로서의 절실한 메시지를 강조하는 전략을 일관되게 구사
 - 국민의힘은 집권당다운 국정 안정, 국정 비전 메시지는 전혀 없이 반(Anti) 야당, 이념 메시지인 ‘운동권 심판론’으로 시작해 검찰 독재 심판 상황에서 검찰 수준의 메시지인 ‘이-조 범죄자 심판론’ 등으로 바꾸다가 나중에야 ‘개헌-탄핵 저지선 읍소’ 메시지로 전환하는 등 메시지 전략에서 적합성, 일관성을 가지지 못했음

3. 민주당과 국민의힘의 돌발 변수 관리 역량 차이

- 공천과 선거 기간 중 돌발 변수는 항상 존재하기 때문에 이 변수들을 관리하는 역량이 획득 의석수에 영향을 미치기 때문에 중요한 선거 요소
 - 양대 정당의 공천 변수는 이른바 ‘비명횡사론’과 ‘용산/검찰 공천’, ‘대통령-집권당 갈등’ 등으로 언론들의 주목을 받았고 특히 민주당은 매우 계파 갈등에 처한 것처럼 간주되었으나 실제로 선거 전체에서 영향력은 크지 않았던 것으로 평가
 - 민주당의 공천은 의원평가 하위 20% 의원들의 탈당, 시스템 공천에 따른 광범위한 현역 의원의 경선 패배와 친명으로 분류된 후보들의 패배, 잔류 비명계 중진들의 승복과 선거운동 참여 등이 이어지면서 영향력이 축소됨

- 국민의힘은 한동훈 비대위원장과 대통령 갈등론 등이 있었지만 집권당의 첫 공천이기 때문에 상대적으로 조용히 이루어졌으며, 일부 경선 배제 후보자의 무소속 출마 등도 해당 지역구의 승패에 영향을 미치지 못함
- 선거 사후 여론조사에서도 물가 등 민생 문제와 윤석열정부와 여당 심판론이 투표에 압도적 영향을 미친 것으로 나타난 반면, 언론이 장기간 크게 다루었던 공천 문제는 2% 수준으로 투표에 거의 영향을 미치지 못한 것으로 조사됨

그림3) 선거에 영향을 준 요인 여론조사 결과



(출처: NBS(전국지표조사 4.18))

○ 공천 후~선거운동 기간 돌발변수 관리 역량에서는 민주당이 크게 앞섬

- 민주당은 선거 직전 세종시갑, 서울시 강북을 등에서 공천 후보의 부동산 투기에 관한 허위 사실 제출, 과거 막말 문제가 발생했고 선거운동 기간중에는 경기 수원 정, 안산갑, 화성을 등에서 후보 신상 문제가 발생
 - 선거직전 공천 후보 문제는 과감한 지역구 공천 포기(세종시갑), 빠른 재공천/전략 공천(서울 강북을)으로 정리하여 변수의 확산을 사전에 차단
 - 선거운동 기간 중 후보 신상 문제에 대해서는 언론과 여당의 선거 프레임화 시도에 일관된 대응으로 전체 선거에 미치는 파장을 축소시킴
- 국민의힘은 이종섭 호주대사 문제, 대파 가격 문제, 동작갑 등에서의 후보 신상 문제 등이 발생하였고 조국혁신당의 약진도 예상하지 못한 돌발 변수였는데 거의 관리하지 못하고 리더십 역량 한계만 노출
 - 부동산 투기 의혹, 범죄 사면후 출마 등 후보 신상 문제는 민주당 후보들의 신상 문제와 달리 언론이 주목하지 않아 관리가 필요 없는 수준이었지만, 대통령실발 상황 변수들인 이른바 ‘도주 대사’ 파문과 ‘대파’ 문제 등은 전혀 관리하지 못했음
 - 조국혁신당의 약진이 집권당이 유리한 지역인 부울경 지역 및 일부 보수층에서도 나타났으나 검사 출신 총괄선대위원장은 사법적 시각인 ‘이조심판론’을 강변했을 뿐 조국혁신당의 윤석열정부 심판 등의 의제에 거의 대응하지 못함

□ 22대 국회의원 총선거의 의미와 과제

1. 22대 총선에서 나타난 주권자 의사의 의미

- 22대 총선은 국정운영 실패로 인한 사회경제적 상황의 악화, 무능하고 무책임하며 일방적인 대통령 리더십에 대해 분노한 유권자(Angry Voters)의 심판
 - 분노한 유권자는 ‘분노를 해소할 대안을 가진 정당’이 아닌 ‘분노를 표시할 도구가 되는 정당’에게 투표하는 경향이 있으며 22대 총선에서는 민주당의 ‘못살겠다 심판하자.’와 조국혁신당의 ‘3년은 너무 길다.’라는 구호에 호응하는 형태로 나타남.
 - 윤석열정부 심판을 전면적 선거 전략으로 택한 민주당, 조국혁신당, 개혁신당의 정당득표율 총합이 54.5%이며 민주당 대안론과 진보적 의제를 선거전략으로 택한 다른 원내 야당들은 3%의 봉쇄조항을 넘지 못했다는 결과는 유권자들이 야당을 윤석열정부 심판 도구로 간주했음을 의미
 - 2000년대 이후 총선에서 가장 높은 67%의 투표율은 분노한 유권자들이 자포자기식 이탈(Exit)이 아니라 이후 국정운영 쇄신과 야당의 적극적 역할을 촉구하는 저항(Voice)적 투표를 보여준다는 점에서 여야를 막론하고 총선 민의에 부응하지 못하는 경우 이후 더욱 강력한 저항에 직면할 수 있음을 시사
- 제1야당은 지역구 득표율과 획득 의석수에서 헌정 사상 최초로 과반을 기록하였으나 집권당에 비해 낮고 제2야당과 비슷한 정당 득표율을 감안할 때 집권당 대안으로서 간주되어 지지받은 것으로 해석하기는 어려움
 - 민주당은 지역구 투표의 50.5%를 획득해 야당 최초의 과반 득표율을 기록했으나 여당인 국민의힘 득표율 45.1%에 비해 압도적이지는 않으며, 정당 득표율은 26.7%로 36.7%인 국민의힘에 비해 10% 낮고 제2야당인 조국혁신당의 24.3%와 별 차이가 없음
 - 이러한 지역구 득표율, 정당 득표율은 민주당이 확고한 다수의 지지를 획득한 대안으로서 선거에 승리한 것이 아닌, 윤석열정부 심판 의지 표출에 가장 적합한 대안이라는 측면이 강하게 작용했음을 의미
 - 선거에 패배한 국민의힘 못지않게 민주당 역시 총선을 통해 상당한 수준의 과제를 부여받은 것으로 해석해야 함

2. 22대 총선 이후 양대 정당의 과제

- **현정 사상 최초의 의석 과반 야당인 민주당은 강력한 정치력을 바탕으로 대통령 리더십 변화를 견인하고 민생에서 성과를 내야 하는 과제에 직면**
 - 유권자 분노의 주원인이 윤석열정부의 국정실패에 따른 민생 고통, 윤석열 대통령 가족과 검찰 등 권력기관의 부정부패 의혹 등에 있음을 감안할 때 부정부패에 대한 강한 대응과 예산심의권을 활용한 경제 활성화/민생 재건을 핵심 과제로 삼아야 함
 - 총선 민의가 뚜렷하다는 점에서 민주당의 22대 국회 운영 전략의 선택 자율성은 상당히 제한되어 있음
 - 특히 21대 총선 결과 180석을 가지고도 정치, 사법, 사회경제, 언론 등의 주요 개혁 과제에 소극적으로 대응하다가 대선을 패배했다는 비판을 받고 있으므로 민주당은 지연된 개혁 과제들을 강력하게 주도해야 함
 - 집권당이 개헌/거부권 재의 veto 의석인 108석을 가지고 있다는 점에서 집권당 전체 또는 집권당 일부를 견인할 수 있는 정치력을 확보할 수 있는 전략이 필수적임
 - 강한 주도력을 발휘하지 않으면 지지층의 자포자기식 이탈, 대안보다는 강한 대결 정치를 주장하는 다른 정당으로의 이탈을 초래할 가능성이 높아 차기 선거에서 분노한 유권자들의 심판 대상이 될 위험도 있음
- **윤석열정부와 국민의힘은 대통령의 리더십을 완전히 변화시켜 국정 운영을 전면적으로 쇄신하고 주요 현안들을 소통과 협력 기조 위에서 해소해야 하는 과제를 받음**
 - 22대 총선 집권당 패배의 가장 큰 원인이 무능하고 무책임한 대통령 리더십이라는 점에서 대통령이 현재의 일방통행식 리더십이 아닌 야당과의 협력, 국민과의 소통을 통한 책임있는 국정 운영 리더십으로 변화하는 것이 핵심
 - 현재와 같은 대결/거부권 정치, 개인 관념과 이념에 기반한 편향적 경제와 외교안보 정책, 사적 관계와 측근 중심의 인사 기용, 검찰권을 남용, 오용하는 검찰 정치로는 목전에 닥친 레임덕을 벗어날 수 없음
 - 총선 패배 직후 국무회의에서 나온 ‘국정 방향은 옳았으나 국민에게 전달이 부족했다.’는 인식 수준, 협력 의사 없는 여야 영수회담이나 보여주기식 기자회견을 하면서 거부권 정치로 시종하는 것은 야당뿐 아니라 정부 관료와 집권당의 이반을 막을 수 없을 것임
 - 집권당인 국민의힘은 대통령실 추종 관계에서 벗어나 총선에서 나타난 민의에 따라 대통령의 리더십 변화를 촉구하면서 사회경제적 개혁에서 야당과 타협하고 2026년 지방선거와 2027년 대선을 전망하는 정치를 추구해야 하는 과제 앞에 놓여 있음
 - 대통령 국정운영 인식과 행동 변화를 집권당이 견인할 수 있는가, 견인하지 못했을 때 국민 편에서 서서 과감한 행동을 할 수 있는가의 여부가 이후 집권당의 운명을 결정할 것임